ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN — POLONIA
VOL. XXVII, 6 SECTIO H 1993

Zakład Polityki Społecznej, Gospodarczej i Przestrzennej
Wydziału Ekonomicznego UMCS

Urszula WICH

Polityka regionalna w Polsce — założenia a rzeczywistość

Regional Policy in Poland — Assumptions in Relation to Reality

W scentralizowanym modelu gospodarki socjalistycznej rozwój regionów był finansowany z budżetu państwa, a o zakresie realizacji celów polityki regionalnej decydowały potrzeby układu działowo-gałęziowego, głównie sektora przemysłowego. Toteż najbardziej skutecznym instrumentem polityki regionalnej była lokalizacja zakładów przemysłowych, oparta na socjalistycznych zasadach rozmieszczenia sił wytwórczych. Totalna industrializacja, w połączeniu z czynnikami przyrodniczymi i pozostałościami burzliwej przeszłości historycznej Polski, ukształtowały obecny stan struktury regionalnej kraju. Cechuje je daleko idące zróżnicowanie w poziomie rozwoju i zagospodarowaniu regionów. Dysproporcje regionalne odzwierciedlają różne typy regionów, wśród których wyróżnić można regiony rozwinięte i opóźnione w rozwoju, regiony depresji, regiony rozwijające się względnie harmonijnie i regiony problemowe, charakteryzujące się występowaniem różnego rodzaju dysproporcji strukturalnych, wreszcie regiony zagrożenia ekologicznego [1].

Na znacznym zróżnicowaniu regionów, na stosunkowo niewielkim obszarze Polski (312,7 tys. km^2), zaważyły również decyzje polityczne, których dobitnym przykładem była przeprowadzona w 1975 r. reforma administracyjna państwa, obowiązująca do dnia dzisiejszego. Przyniosła ona rozbicie układu regionalnego kraju i w konsekwencji jego osłabienie. W miejsce 17 województw-regionów wprowadzono wówczas podział państwa na 49 jednostek wojewódzkich, pozbawionych na ogół cech regionów ekonomicznych. Równocześnie zlikwidowano powiaty, pełniące tradycyjnie funkcje pośrednika pomiędzy gminą a województwem. Reforma była przejawem dalszej centralizacji zarządzania, a jej konsekwencją — sytuacja

[1] B. Winiarski: *Przesłanki, podmioty i instrumenty polityki regionalnej w gospodarce rynkowej*. [W:] *Polityka regionalna w warunkach gospodarki rynkowej*. Pod red. B. Winiarskiego. Ossolineum, Wrocław—Warszawa—Kraków 1992, s. 14.

bałaganu organizacyjnego, która obecnie utrudnia tworzenie nowego ładu politycznego, ekonomicznego i przestrzennego.

Tak więc, zapoczątkowany w 1989 r. proces transformacji systemowej w Polsce, przebiega w ramach scentralizowanego układu regionalnego. Reformy samorządowe objęły tylko miasta i gminy wiejskie. Regiony nadal sterowane są centralnie i podlegają oddziaływaniu globalnej polityki ekonomicznej państwa. Brak polityki regionalnej przynosi już skutki w regionach. Pogłębiają się dysproporcje w rozwoju regionalnym kraju, pojawiają się nowe typy regionów, których szczególnym reprezentantem są regiony strukturalnego bezrobocia.

Zmiana zasad i uwarunkowań rozwoju regionów w okresie przejścia do systemu rynkowego wymaga wsparcia w aktywnej polityce regionalnej. Jej skuteczność warunkuje nie tylko właściwy dla każdego regionu zestaw narzędzi oddziaływania, lecz także zreformowanie układu regionalnego oraz zwiększenie uprawnień i odpowiedzialności władz regionalnych za prawidłowy rozwój regionów. Zagadnieniom tym poświęcona jest prezentowana praca. Sposób ujęcia rozważań zdominowały porównania pomiędzy oczekiwaną a rzeczywistą rolą polityki regionalnej w kształtowaniu procesów rynkowych w Polsce.

REGIONALIZACJA A POLITYKA REGIONALNA

Współcześnie w całym świecie istnieje szczebel pośredni pomiędzy gminą a państwem, stanowiący gwarancję układu stosunków pomiędzy jednostkami terenowymi a centralnymi. Rolę tego szczebla spełniają regiony. Wyposażone są w różne kompetencje ustawodawcze, wykonawcze i zarządzające. Dysponują także w oznaczonym zakresie, własnymi środkami finansowymi.

Obecny model ładu państwowego w Polsce uwzględnia tylko dwa bieguny struktury publiczno-prawnej. Jeden z nich jest reprezentowany przez sejm i rząd, drugi zaś — przez samorząd terytorialny na szczeblu miast i gmin wiejskich. W modelu tym nie ma miejsca na region. Utożsamianie podziału administracyjnego kraju na 49 województw z regionalizacją nie jest właściwe. Reforma administracyjna z 1975 r. miała bowiem wyłącznie aspekt polityczny i była przykładem swoistego woluntaryzmu władzy centralnej. W utrzymującym się bez zmian od 1975 r. podziale wojewódzkim kraju, wojewoda jest tylko reprezentantem władzy państwowej w terenie, a realizowana przezeń polityka regionalna staje się przedłużeniem działań władz centralnych wobec województwa. Tej jednokierunkowości polityki regionalnej nie może skutecznie przeciwstawić się sejmik samorządowy — reprezentant miast i gmin wchodzących w skład województwa. Nie ma on

bowiem żadnych uprawnień do formułowania własnej polityki regionalnej, konkurującej ze stanowiskiem rządu.

Reforma podziału administracyjnego w Polsce wprowadzająca silne województwa-regiony, jest więc niezbędna. Jej przeprowadzeniu towarzyszyć powinno rozumowanie w kategoriach europejskich, uwzględniających dążenia do integracji politycznej, ekonomicznej i kulturowej wielkich regionów Niemiec, Francji, Włoch czy Hiszpanii. Europa końca XX wieku staje się bowiem Europą regionów a nie państw.

Podłączenie Polski do regionalizacji Europy wymaga przystosowania jej standardów organizacyjnych do europejskich. Struktura regionalna Polski powinna być widoczna na mapie Europy, aby nowo utworzone regiony stały się samodzielnymi i równymi partnerami dla wielkich regionów europejskich. Konieczność nowej regionalizacji Polski sugeruje również potrzeba uwzględnienia elementarnych praw i dążeń społeczności regionalnych. Regionalizm oznacza bowiem zwiększenie samorządności na wszystkich szczeblach zarządzania, poszanowanie różnorodności regionów i czerpanie z niej bogactwa. Najgłębszy sens regionalizmu sprowadza się jednak do skuteczności działania, przy wykorzystaniu polityki regionalnej. Z potwierdzeniem tej tezy można się spotkać we wszystkich najsprawniej działających państwach świata, które mają silne i prężne ośrodki w terenie, czyli regiony.

Powszechnemu zrozumieniu potrzeby nowej regionalizacji Polski towarzyszą liczne dyskusje na temat czasu jej przeprowadzenia, kryteriów delimitacyjnych i ustroju nowych regionów. Jak wiadomo, z nową reformą podziału administracyjnego łączą się znaczne konsekwencje finansowe i społeczne. W warunkach braku stabilizacji gospodarczej, stosunkowo szybkie i gruntowne przebudowanie struktury regionalnej jest więc niemożliwe. Z drugiej strony, stare wojewódzkie struktury wzmacniające centrum, blokują inne reformy, ważne dla demokratycznego państwa i społeczeństwa. W tej sytuacji wybrać należy drogę rozsądnego działania bazującego na przykład, na wzorach europejskich. We Francji czy Hiszpanii ostatnie reformy administracyjne były przemianami ewolucyjnymi. We Francji zmiany w podziale terytorialnym polegały na połączeniu 96 departamentów w 26 regionów samorządowych, zaś w Hiszpanii — z 50 prowincji powstało 17 nowych regionów autonomicznych. Zmiany te zyskały pełną akceptację społeczności lokalnych, gdyż uwzględniały wykształcone przez historię i tradycje więzi ją integrujące.

Wykorzystanie w Polsce podziałów administracyjnych do nowej regionalizacji może napotkać na zarzut ich nieprawidłowości. Zarzut ten jest słuszny w przypadku podziałów wojewódzkich, realizujących cele polityczne. Tymczasem ciągle żywa w świadomości społecznej jest tradycja Polski powiatowej, licząca w przypadku niektórych powiatów nawet kil-

kaset lat. Jest dość znamienne, że do podziału na powiaty często nawiązywały tzw. podziały specjalne, stosowane powszechnie po roku 1975 przez poszczególne resorty.

Wykorzystanie podziału Polski na powiaty w pracach nad nową regionalizacją pozwoliłoby zmniejszyć jej koszty i złagodzić skutki społeczne. Niebagatelne znaczenie miałoby skrócenie czasu podłączenia Polski do regionalizacji europejskiej.

Doceniając w pełni wagę takich cech, jak tradycje, więzi społeczne i kulturowe, specyfika geograficzno-przyrodnicza itp., należy pamiętać, że nie one decydować będą o pozycji naszych regionów w Europie. Wizytówką regionu może być określony produkt, albo szerzej — specjalność gospodarcza, dla której wszystko inne wydaje się być tylko tłem dopełniającym całości obrazu. Oferując swe regionalne i lokalne produkty, ludność miejscowa niejako przy okazji sprzedawać będzie folklor, historię, walory środowiska itp.

Dzięki specjalności gospodarczej zyskały swą pozycję i rozgłos silne regiony Europy. Szampania na przykład, kojarzy się wszystkim z winem musującym, Szkocja z whisky, a nazwy znanych serów holenderskich pochodzą wprost od miejscowości Gouda i Edam, zaś jeden z gatunków sera francuskiego przyjął się pod nazwą regionu Roguefort. Przykłady można mnożyć i rozciągać na wiele dziedzin gospodarki. Tego rodzaju rozgłos świadczy nie tylko o silnej gospodarce w regionie, lecz także integruje społeczność regionalną. Czuje się ona współtwórcą tego sukcesu i dokłada starań dla utrzymania wysokiej pozycji regionu na rynkach międzynarodowych. Dumę społeczności regionalnej z odniesionego sukcesu gospodarczego odzwierciedla m.in. postawa farmerów fryzyjskich. Fryzja słynie — jak wiadomo — z czarnobiałych krów i im właśnie wznieśli lokalni farmerzy z Leeuwarden pomnik taki, jaki stawia się w Polsce bohaterom narodowym.

Przytoczone przykłady dowodzą, że integralną częścią prac nad regionalizacją Polski powinno być rozpoznanie możliwości gospodarczych regionów, jako podstawy ich specjalizacji na rynkach międzynarodowych. Wszystkie inne kryteria, łącznie z ostateczną liczbą regionów, powinny być podporządkowane lub wynikać z rozpoznania predyspozycji regionów. Zaczynanie dyskusji nad regionalizacją od podania liczby regionów — co ma miejsce obecnie — nie jest dobrym prognostykiem.

Kolejną sprawą jest wybór modelu ustrojowego dla regionu. Teoretycznie rzecz biorąc, możliwe są trzy typy regionów: autonomiczne, samorządowe i funkcjonalne. Różnią się one zakresem kompetencji regionalnych centrów decyzyjnych i pozycją w strukturze państwa. Najbardziej samodzielny jest region autonomiczny. Powoływany byłby na mocy zapisu konstytucyjnego, a także posiadałby władzę ustawodawczą i wyko-

nawczą. Region samorządowy miałby niewielki zakres uprawnień ustawodawczych, przy zachowaniu pełnych uprawnień wykonawczych. Pole samodzielności określałaby ustawa, a nie konstytucja, jak w przypadku regionu autonomicznego. Sprawowałby tylko władzę wykonawczą i realizował pewne zlecenia z zewnątrz, w takich dziedzinach jak np. rozwój gospodarczy i przeciwdziałanie bezrobociu, ochrona środowiska, ochrona zdrowia, oświata, rozwój kultury.

Wybór modelu ustrojowego dla regionów jest obecnie przedmiotem żywych dyskusji. Najsilniejsze województwa, o długich tradycjach regionalnych, opowiadają się za ustrojem autonomicznym. Jest to model typowy dla najsilniejszych regionów w Europie. Przyjęcie tego rozwiązania, choćby dla ograniczonej liczby regionów polskich, stawiałoby je w pozycji partnerskiej z regionami europejskimi. Słabszą stroną tej koncepcji jest niestabilna pozycja gospodarcza Polski. W tej sytuacji region autonomiczny, z tendencją do silnego centralizmu, mógłby zagrozić państwu i samorządności gmin.

Stosunkowo najmniejszą popularnością cieszy się region funkcjonalny. Jest to zrozumiałe, gdyż taki region powielałby model ustrojowy obowiązujący obecnie w województwach. Wydaje się zatem, że w warunkach kształtowania się gospodarki rynkowej, najlepszym rozwiązaniem byłyby regiony samorządowe, ewoluujące docelowo w kiernku modelu autonomicznego. Ostateczny wybór modelu ustrojowego dla regionu powinien być jednak decyzją demokratyczną. Współdecydować o tym powinni reprezentanci przyszłych regionów — podobnie jak o przynależności terenów do danego regionu powinni rozstrzygać ich mieszkańcy, w drodze referendów lokalnych.

Nowa regionalizacja Polski nie może być traktowana jako cel sam w sobie. Region jest przede wszystkim układem odniesienia dla polityki regionalnej. Wszystkie działania związane z usprawnieniem struktury regionalnej kraju są jednocześnie działaniami zwiększającymi skuteczność polityki regionalnej. Właściwie wyodrębniony region i wyposażony w określone kompetencje, stanowi bowiem najodpowiedniejsze pole dla restrukturyzacji gospodarki, rozwiązywania problemu bezrobocia, rozwoju kulturowego i cywilizacyjnego. Taki region jest również najbardziej pożądanym partnerem do współpracy z innymi regionami Europy.

KIERUNKI I ZAKRES POLITYKI REGIONALNEJ

Zakres działań i kierunki polityki regionalnej pozostają w zależności od przyjętego dla regionu modelu ustrojowego. Ewolucji regionu w kierunku modelu autonomicznego towarzyszy zwiększanie uprawnień, za-

kresu zadań i samodzielności finansowej, a zarazem wzrost odpowiedzialności za sprawne i efektywne funkcjonowanie gospodarki regionalnej oraz za standard życia ludności. Jednocześnie ograniczeniu podlegają obszary aktywności państwowej, które ostatecznie koncentrują się na dziedzinach strategicznych. Zwiększenie autonomii oznacza także rosnące uprawnienia regionów do nawiązywania bezpośrednich kontaktów handlowych, gospodarczych i innych, z partnerami krajowymi i zagranicznymi.

Działalność regionów znajduje odzwierciedlenie w polityce regionalnej, określonej w sposób niesprzeczny z prawem ogólnopaństwowym i polityką państwa oraz z poszanowaniem samorządności jednostek struktury wewnętrznej regionu. Zapewnieniu tej zgodności służą funkcje polityki regionalnej, których istotę wyraża tworzenie przez nią płaszczyzny dla konfrontacji, kompromisów i uzgodnień różnych poglądów i stanowisk w sprawie rozwoju regionów, w tym reprezentowanych przez władze państwowe i samorządowe.

Bez względu na obowiązujący w regionach model ustrojowy, podstawą oceny ich rozwoju i skuteczności działania władz regionalnych powinien być monitoring jakości życia ludności. Stąd też punktem wyjścia dla kreowania polityki regionalnej powinny być wyznaczniki jakości życia.

Najbardziej zobiektywizowaną ocenę jakości życia dostarcza analiza warunków pracy, mieszkania, dostępu do różnorakich usług itp., jakie zapewniono człowiekowi w miejscu jego zamieszkania, tj. w mieście bądź na wsi. Z tego względu osadnictwu przyznaje się rolę wiodącą w przestrzennej organizacji systemu społecznego. Jego zadaniem jest jednak nie tylko zabezpieczanie warunków życia ludności, lecz również akomodowanie wszelkiej działalności gospodarczej, w sposób umożliwiający jej efektywną realizację [2]. Toteż i w systemie produkcji rolę priorytetową spełnia osadnictwo, co sugeruje także podporządkowanie działalności gospodarczej strukturze i organizacji osadnictwa. Podporządkowanie to nie miało miejsca w Polsce Ludowej, nie znajduje także odzwierciedlenia obecnie, tj. w okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej. W Polsce Ludowej polityka społeczna ograniczała się do deklaracji, zaś o kształcie i funkcjonowaniu systemu gospodarczego decydowała polityka gospodarcza, a właściwie jej surogat, ograniczający się do przyznania bezwzględnego priorytetu wzrostowi produkcji przemysłu wydobywczego, surowcowego i ciężkiego.

W gospodarce planowej osadnictwo rozwijało się absolutnie bezplanowo. Toteż dzisiaj charakteryzuje je ogólny niedorozwój, opóźniona urbanizacja oraz przypadkowa bądź wypaczona struktura i organizacja. W re-

---

[2] S. M. Komorowski: *Ogólna ocena stanu przestrzennej organizacji układu działowo-gałęziowego.* [W:] *Diagnoza stanu gospodarki przestrzennej Polski.* „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 1983, z. 123, s. 177.

zultacie osadnictwo, zwłaszcza główne jego ogniwa występujące w postaci glomeracji miejsko-przemysłowych, nie mogą realizować ani swych zadań w stosunku do społeczeństwa, ani też w zakresie akomodacji działalności gospodarczej [3]. Niedostrzeganie nadal potrzeby głębokich zmian w strukturze i organizacji osadnictwa może hamować, a nawet wypaczać bieg procesów rynkowych w Polsce. Podstawową rolę w kształtowaniu procesów gospodarczych i stosunków społecznych w państwach o gospodarce rynkowej, odgrywają bowiem aglomeracje miejskie, będące z reguły centrami regionalnymi. Prawidłowo zorganizowane są źródłem wielorakich korzyści i siłą napędową procesów rynkowych. Zmiany w organizacji i strukturze funkcjonalnej osadnictwa stanowić zatem powinny główny nurt działań restrukturyzacyjnych w układach regionalnych.

Podejmowane w Polsce działania restrukturyzacyjne są fragmentaryczne, ograniczają się bowiem do produkcji. Najczęściej mówi się o restrukturyzacji przedsiębiorstw, rzadziej branż czy całych gałęzi gospodarki. Poziom regionalny jest na razie ziemią niczyją.

Restrukturyzacja w założeniu jest działaniem kompleksowym. Jej ważnym, ale tylko jednym z elementów powinna być prywatyzacja, która tymczasem zyskała priorytet przed restrukturyzacją, stanowiąc zupełnie odrębny nurt. Dyskryminuje to region będący przede wszystkim eksponentem problemów społecznych. Efektem tego są strajki w sferze społecznej i bankructwa w sferze produkcji. Preferowanie i izolowanie prywatyzacji jest w istocie przejawem leseferyzmu gospodarczego, doktryny sprzecznej z całościowym ujęciem systemu społecznego i gospodarczego, do której najchętniej sięgają kraje trzeciego świata.

Przykłady wysoko rozwiniętych państw europejskich dowodzą, że przeprowadzana tam restrukturyzacja przedsiębiorstw czy całych branż przemysłowych była działaniem kompleksowym i długofalowym, wchodzącym w skład programów regionalnych. Zadaniem tych ostatnich było koordynowanie działalności restrukturyzacyjnej oraz zapobieganie jej negatywnym skutkom społecznym i gospodarczym. Restrukturyzacja hutnictwa i górnictwa we Francji trwała ponad 20 lat. Działaniom tym towarzyszył cały szereg osłon socjalnych, przekwalifikowań i tworzenie nowych miejsc pracy. Restrukturyzacja okręgu przemysłowego Porino we Włoszech odbyła się z poparciem zarówno władz centralnych, regionalnych, jak i związków pracodawców i pracowników. Zamknięcie szwedzkich stoczni wymagało zwiększenia środków przeznaczonych na szkolenia i porady psychologiczne. Zwalnianych z pracy, zatrudniano w nowych zakładach zbudowanych wokół miasta, nie dopuszczając do wzrostu bezrobocia. Towarzyszyły temu kredyty preferencyjne i inne udogodnienia [4].

---

[3] *Ibid.*, s. 179.

[4] A. Błaszkiewicz: *Kwadratura koła.* „Przekształcenia" 1991, nr 24, s. 1.

Słabością obecnej polityki regionalnej w Polsce jest jej scentralizowanie i zawężenie zakresu zadań do prywatyzacji i restrukturyzacji produkcji. Coraz częściej pojawia się określenie „polityka regionalna państwa", a w odniesieniu do regionów słabszych akcentuje się potrzebę stosowania „polityk szczegółowych", formułowanych przez rząd. Uległy zatem zatarciu właściwe relacje kompetencyjne w określaniu polityki regionalnej. Jak sama nazwa wskazuje, uprawnienia do jej formułowania przysługują władzom regionalnym. Interwencjonizm wobec regionów może być tylko działaniem wspomagającym politykę regionalną, a nie ją zastępującym. Decydowanie o kierunkach i zakresie polityki regionalnej na szczeblu centralnym jest po prostu przejawem jej upaństwowienia.

Z potwierdzeniem odrywania polityki regionalnej od układów regionalnych spotyka się coraz częściej. Na szczeblu centralnym powoływane są organizacje mające wspierać finansowo i fachowo realizację wojewódzkich programów restrukturyzacji, sporządzonych przez instytucje centralne. Chodzi tu m.in. o agencje rozwoju regionalnego, agencję rozwoju przemysłu, różne spółki i fundacje, a głównym motywem działania pełnomocnika rządu do spraw przedsiębiorczości jest przyspieszenie powstawania małych i średnich przedsiębiorstw w regionach. Centralna administracja przejęła również zadania w zakresie pouczania, szkolenia i upowszechniania wiedzy na temat restrukturyzacji regionów, organizowania konsultacji międzynarodowych, pozyskiwania wsparcia finansowego ze strony krajów zachodnich oraz międzynarodowych organizacji finansowych. W kontekście tego wyliczenia dość bulwersujące są publiczne oświadczenia przedstawicieli rządu, akcentujące najważniejszą rolę wojewodów w restrukturyzacji regionów.

Ograniczenie restrukturyzacji do sfery produkcji daje już skutki społeczne. Nasila się bezrobocie w regionach, zaś w ślad za tym pojawiają się protesty społeczne. Największe bezrobocie wystąpiło w regionach zacofanych (północno-wschodnich) i monoprodukcyjnych (łódzkim i wałbrzyskim). I w tym przypadku środkiem zaradczym ma być program sporządzony przez Centralny Urząd Planowania. Wojewodom jedynie przypominano, że nie zwalnia to ich od samodzielnego myślenia.

Słaba pozycja regionów w systemie gospodarczym państwa wynika nie tylko z ich modelu rządowego. Za ten stan rzeczy winić również należy przepisy prawne dające zbyt małe uprawnienia sejmikom samorządowym. Przypisanie im roli ciała doradczego i opiniodawczego dla wojewodów, aktywizującego się dwukrotnie w ciągu roku na zwoływanych w tym celu posiedzeniach, wyklucza możliwość szerszego wpływu sejmików na kształtowanie polityki regionalnej. W praktycznym działaniu sejmiki zaczęły się zamieniać w instytucje fasadowe. Rola ta przestaje im odpo-

wiadać, co potwierdzają rezygnacje niektórych sejmików z przyznanych im ustawowo uprawnień.

Samorządy terytorialne jednak odczuwają brak szerszego tła dla swej działalności. Wzmocnienie swojej pozycji finansowej i gospodarczej upatrują we wspólnym działaniu na większym obszarze. Łączą się więc w większe jednostki pod nazwami: stowarzyszeń gmin, związków gmin, organizacji gmin. Są to przejawy oddolnych ruchów integracyjnych, dobrowolnych i w pełni demokratycznych. Wskazują na potrzebę nowej regionalizacji kraju i innej od obecnej, polityki regionalnej, jako wsparcia dla działań lokalnych.

Reasumując można mówić o nieobecności — jak dotąd — polityki regionalnej w kształtowaniu procesów rynkowych w Polsce. Nie jest to sytuacja korzystna zarówno dla regionów, jak i pomyślności przeprowadzanych reform systemowo-ustrojowych. Przykłady krajów o najwyżej zorganizowanych gospodarkach rynkowych dowodzą, że najwłaściwszą skalą dla realizacji wielkich „pchnięć" gospodarczych jest region. Odmienność warunków gospodarowania w regionach oraz dążenia i aspiracje społeczności regionalnych, wymagają zróżnicowanej polityki regionalnej, która powinna być formułowana przez region, w sposób uwzględniający zarówno interesy państwa, jak i swoje własne. Zachwianie tych proporcji przynosi albo ubezwłasnowolnienie regionów przez centrum, albo anarchię regionalną. W obu przypadkach zanikają funkcje polityki regionalnej.

NARZĘDZIA POLITYKI REGIONALNEJ

W warunkach gospodarki zdecentralizowanej i regulowanej przez mechanizmy rynkowe, polityka regionalna operuje bogatym arsenałem środków oddziaływania. Dominujący w nich udział mają narzędzia ekonomiczne. Skuteczność instrumentów ekonomicznych warunkuje przestrzenne ich zróżnicowanie, w sposób zapewniający zgodność procesów rozwojowych w poszczególnych regionach z przyjętą strategią regionalną oraz z założeniami polityki społecznej, gospodarczej i przestrzennej państwa. Wzrost liczby indywidualnych i zbiorowych użytkowników przestrzeni, realizujących swe własne interesy i dążenia, niejednokrotnie sprzeczne z celami polityki regionalnej, a także różne stanowiska i poglądy reprezentowane przez rząd, władze wojewódzkie i samorządowe wymagają wzbogacenia środków polityki regionalnej o system negocjacyjny oraz skuteczny system egzekucji (fiskalny i policyjny), opierający się na obowiązujących w skali kraju regulacjach prawnych.

Istota polityki regionalnej sprowadzająca się do wiązania założeń polityki i prawa ogólnopaństwowego z celami własnymi i reprezentowanymi

przez samorządy lokalne, wymaga podziału jej środków na dwie grupy obejmujące [5]:

1) środki polityki regionalnej adresowanej,

2) środki polityki odnoszącej się do systemu gospodarczego w skali krajowej.

Celem polityki regionalnej jest kojarzenie środków należących do obu grup. Chodzi o to, by rozwiązania polityki gospodarczej dawały konkretne efekty w regionach. Nie jest to sprawa prosta. Z przeszłości socjalistycznej wiadomo, że faworyzowanie rozwoju przemysłu ciężkiego prowadziło do nadmiernej koncentracji środków trwałych w regionach ich silnego już skupienia, co było sprzeczne z polityką regionalną. Założenia obecnej polityki gospodarczej przewidują m.in. bankructwa przedsiębiorstw nierentownych. Decyzje te najsilniej godzą w sferę społeczną regionów słabych, gdzie zlokalizowane zakłady przemysłowe odgrywały głównie rolę narzędzia poprawy warunków życia ludności. Likwidacja takiego zakładu rodzi negatywne postawy społeczne i napotyka opór władz regionalnych, na ogół nie mających wizji wyjścia z tej sytuacji.

Oczekiwanie większości regionów na interwencjonizm państwowy automatycznie nie wyeliminuje sprzeczności pomiędzy polityką gospodarczą państwa a polityką regionalną. Narzędziem polityki interwencyjnej w gospodarce rynkowej są głównie subwencje o pośrednim charakterze oddziaływania (korzystne relacje cen, ulgi podatkowe, preferencyjne kredyty). Przy obecnym „upaństwowieniu" polityki regionalnej nie należy się spodziewać uruchomienia subwencji regionalnych (podmiotowych). Bardziej realne są subwencje przedmiotowe, kierowane na wspomożenie określonych rodzajów działalności. W tej sytuacji władze wojewódzkie powinny być nastawione na wykorzystanie efektów subwencji przedmiotowych, jako narzędzia polityki regionalnej. Szanse na większe subwencje ma obecnie rolnictwo. Dominuje ono w strukturze gospodarczej regionów słabych (północno- i środkowo-wschodnich). Teoretycznie rysuje się tu możliwość wykorzystania efektów z subwencji rolniczych do realizacji celów polityki regionalnej. W rzeczywistości większe prawdopodobieństwo wystąpienia tych efektów dotyczy innych regionów, wprawdzie o mniejszym udziale rolnictwa w strukturze gospodarczej, lecz znacznie bardziej wydajnym. Tak więc, w polskiej rzeczywistości gospodarczej subwencje przedmiotowe mogą stać się czynnikiem pogłębiającym różnice międzyregionalne w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego.

[5] A. Wróbel: *Przestrzenne konsekwencje przejścia do gospodarki rynkowej jako wyzwanie dla polityki regionalnej.* [W:] *Gospodarka przestrzenna w procesie przejścia do systemu rynkowego.* Pod red. R. Domańskiego. „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 1990, z. 149, s. 22.

Bierność polityki regionalnej w kształtowaniu procesów rynkowych w Polsce wynika w dużej mierze ze „stępienia" jej narzędzi ekonomicznych. Cechuje je bowiem brak regionalnego zróżnicowania. Wyjątkiem jest wprowadzenie od 1991 r. przyspieszonej amortyzacji nowych środków trwałych w regionach o największym bezrobociu strukturalnym oraz zwolnienie w nich od podatku obrotowego artykułów inwestycyjnych i robót budowlano-montażowych [6]. Posunięcie to jednak jest raczej ustępstwem pod wpływem presji społecznej, aniżeli przejawem aktywizowania środków polityki regionalnej.

Przestawieniu gospodarki na system rynkowy towarzyszą głębokie zmiany strukturalne i organizacyjne w układach społecznych, gospodarczych i przestrzennych regionów. Wynikająca z fizycznej trwałości obiektów inercja układów, wspomagana ich wrodzoną tendencją do powielania się, zwłaszcza w organizacji przestrzennej, będzie wpływała na spowolnienie tych zmian. Dlatego też reformowanie tych układów wymaga planowania obejmującego odpowiednio długi okres, mierzony krotnością cykli zmian. Polityka regionalna musi więc dysponować wzorcem w postaci planu regionalnego, który spełnia rolę głównego narzędzia urzeczywistniania jej celów. Planu regionalnego nie może zastąpić plan przestrzennego zagospodarowania kraju, który ma strategiczny charakter, a więc nie jest planem zadań i warunków ich realizacji. Nie mogą go również zastąpić miejscowe plany przestrzennego zagospodarowania, koncentrujące się na warunkach zabudowy i zagospodarowania miast i wsi.

Nieodzowność planu regionalnego uwidocznia się szczególnie wyraźnie w okresie przechodzenia do systemu rynkowego, kiedy nasilają się procesy żywiołowe w przestrzeni, uaktywniają czynniki różnicujące rozwój regionów, rosną ograniczenia i pojawiają się deformacje. Wynikający stąd wzrost niestabilności sfery społecznej i gospodarczej w regionach, rodzi zapotrzebowanie na program stabilizujący, sporządzony według zasad zadeklarowanych w reformach gospodarczych i ustrojowych państwa.

Szansę na plan regionalny w nowym wydaniu przekreśla jednak projekt Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, sporządzony w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa [7]. Planowanie regionalne zostało w nim wyeliminowane. Projektodawcy uzasadniają swe stanowisko brakiem ciał przedstawicielskich na szczeblu wojewódzkim, które mają uprawnienia do uchwalania planu dodając, że: „być może z utworzeniem władz regionalnych (wojewódzkich) w pełnym politycznym kształcie, przyjdzie czas na wprowadzenie planowania przestrzennego tego szcze-

---

[6] J. Dąbrowski: *Jak tworzyć programy*. „Gazeta Samorządowa" 1991, nr 21, s. 8.

[7] Ustawa z dnia... o zagospodarowaniu przestrzennym. Projekt — lipiec 1991 r. „Wspólnota" 1991, nr 30, s. 1.

bla"[8]. Podane uzasadnienie potwierdza z jednej strony, fasadową rolę sejmików samorządowych, którym tutaj odmówiono nawet uprawnień do reprezentacji przedstawicielskiej, z drugiej strony — świadczy o niezrozumieniu wzrastających zadań planu regionalnego w reformowanym systemie gospodarki i państwa, które nie mogą być odraczane w czasie.

Projekt nowej Ustawy z 1991 r. o zagospodarowaniu przestrzennym jest pierwszym aktem prawnym w historii ustawodawstwa polskiego wykreślającym udział planowania regionalnego w kształtowaniu systemu społecznego, gospodarczego i przestrzennego państwa. Planowanie regionalne wprowadzone do ustawodawstwa polskiego w 1936 r. przez znowelizowane Prawo Budowlane w 1928 r., znalazło potwierdzenie swego istnienia w Polsce Ludowej, w trzech kolejnych aktach prawnych. Zmienne losy planowania regionalnego w Polsce Ludowej, które odzwierciedla nawet jego zanik w latach 50., czy kompletna dezintegracja na skutek zmian w podziale administracyjnym kraju w 1975 r., nie były nigdy pieczętowane godzącymi w nie ustawami. Wyjątkiem jest projekt ustawy z 1991 r., wobec którego można żywić jedynie nadzieję, że nie zostanie zatwierdzony przez parlament.

W obronie planowania regionalnego przemawiają również tradycje i niekwestionowane jego osiągnięcia w Polsce międzywojennej. Powstanie tego planowania nie było efektem interwencjonizmu państwowego. Wyrosło na gruncie społecznego zrozumienia potrzeby jego udziału w odbudowie i organizacji państwowości polskiej oraz w kształtowaniu procesów rozwojowych, deformowanych przez mechanizmy rynkowe. Duże analogie tamtego i obecnego okresu sugerują skorzystanie z doświadczeń planowania regionalnego w warunkach polskich i dopełnienia ich wiedzą na temat współczesnych tendencji w tej dziedzinie w państwach o rozwiniętych gospodarkach rynkowych.

UWAGI KOŃCOWE

Oceniając zachodzące przemiany systemowo-ustrojowe w Polsce można zaryzykować opinię, że cechuje je większa od spodziewanej powolność, niekiedy trudna do opanowania żywiołowość i fragmentaryczność działań rodząca konflikty. W dużym stopniu te negatywne cechy są nie do uniknięcia w okresie przechodzenia do systemu rynkowego. Jednak po części są one skutkiem forsowania błędnych koncepcji. Jedną z nich jest prowadzenie zmian w skali globalnej, tj. z pominięciem układu regionalnego, naj-

[8] *Uzasadnienie, op. cit.*

dogodniejszego do przeprowadzania wielkich manewrów strukturalno-organizacyjnych w gospodarce.

Gospodarka rynkowa nie może być wyłącznym regulatorem zmian w układach regionalnych. Odmienność warunków gospodarowania i problemów rozwojowych w regionach, różne dążenia i aspiracje społeczności regionalnych wskazują na potrzebę działań komplementarnych w stosunku do mechanizmów rynkowych. Znajdują one odzwierciedlenie w prowadzeniu aktywnej polityki regionalnej, będącej swoistym kompromisem pomiędzy interesem państwa i regionu. Tak rozumiana polityka regionalna nabiera szczególnego znaczenia w okresie transformacji systemowej w Polsce. Jej regiony wykazują bowiem odmienne zdolności adaptacyjne do gospodarki rynkowej. Procesy dostosowawcze wymagać będą różnego czasu w poszczególnych regionach. Sugeruje to potrzebę posługiwania się planem regionalnym, jako narzędziem porządkującym przebieg tych procesów w przyszłości.

Przyjęcie partycypacyjnego modelu polityki regionalnej w Polsce narzuca państwu partnera na szczeblu regionu, w postaci samorządnych władz regionalnych. Jak dotąd, partner ten nie istnieje. Oznacza to, że realizowana obecnie w Polsce polityka regionalna jest przejawem powrotu do arbitralnego centralizmu.

SUMMARY

The following paper deals with the regional planning in Poland during the period of systemic transformations. The disappearance of regional planning results from the centrally established regional development programme which, in effect, has limited the role of regional planning to an agent of the state economic policy. Consequently, there is no compatibility between the instruments of regional planning and the spatial diversification of the country, which proves that they are merely economic tools in the hands of the national government.

The nationalization of regional planning excludes the possibility of a global reform of the mutually dependable social, economic, and spatial systems in the reigons. Restructuring, which is limited to the sphere of production, together with privatization processes carried out independently have become the main tasks of regional planning. Local authorities function as an extension of the central government and, in fact, realize their will and their reforms. Local self-government councils — the bona fide representatives of rural and urban communes — cannot represent the interests of the regions and their communities because the power they exercise is marginal.

Legal regulations sound very discouragingly, since the proposed project of a Spatial Development Parliamenary Act contains no provisions for regional planning. This clearly indicates that regional planning has been deprived of its major instrument such as the regional development plan. Under such adversary circumstances regional planning cannot function properly and realize its implied task.

The excuse given for such a state of affairs — namely the inadequate administrative division of the country — is hard to accept. There is no doubt that the new regional division cannot be introduced overnight. In the meantime, however, regional policies should be carefully prepared in order to meet the challenge of the new regional system. For all the claims to link Poland with the regionalization scheme of Europe, regional policy centrally planned leaves this country far behind. Poland's "entrance" into Europe depends not on her regional borders, the number the regions established, or even their political system. It is powerful economy and wisdom of the regional community which is the key to the Polish success on the European stage.